

مجلس حقوق الإنسان

الدورة الحادية والأربعون

٢٤ حزيران/يونيه - ١٢ تموز/يوليه ٢٠١٩

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

التشرد الداخلي ودور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الأشخاص المشردين داخلياً

موجز

في تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً، سيسيليا خيمينس - داماري، تتناول المقررة دور مؤسسات حقوق الإنسان الوطنية في حماية حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً. فتنظر في العقبات التي تحول دون انخراط هذه المؤسسات في معالجة مسألة التشرد الداخلي كما تنظر في أنشطتها وممارساتها الإيجابية في جميع مراحل التشرد، انطلاقاً من منع الظروف المفضية إلى التشرد الداخلي ووصولاً إلى أدوار المؤسسات في مجال التصدي للظاهرة عند وقوع التشرد وفي العمليات التي تشد التوصل إلى حلول دائمة. وانتهاكات حقوق الإنسان سبب للتشرد الداخلي ونتيجة له في آن واحد، وأثناء التشرد يزداد خطر انتهاكات حقوق الإنسان. وبناء على ذلك، تسلط المقررة الخاصة الضوء على الدور الحاسم الذي تؤديه المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وتقدم توصيات لكفالة فعاليتها في حماية حقوق الإنسان إلى جانب غيرها من الشركاء الوطنيين والدوليين وبالتعاون معهم.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.19-06458(A)



* 1 9 0 6 4 5 8 *

المحتويات

الصفحة

٣	.....	مقدمة	أولاً -
٣	.....	أنشطة المقررة الخاصة	ثانياً -
٥	.....	تعزيز دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً ...	ثالثاً -
٥	.....	مقدمة	ألف -
	.....	العقبات التي تحول دون انخراط المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في قضايا مكافحة	باء -
٨	.....	التشرد الداخلي	التشرد الداخلي
١١	.....	دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في مجال الوقاية والتأهب والإنذار المبكر	جيم -
١٣	.....	التصدي للتشرد الداخلي	دال -
٢٤	.....	الاستنتاجات	رابعاً -
٢٦	.....	التوصيات	خامساً -

أولاً - مقدمة

١- يُقدّم تقرير المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً، وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ١١/٣٢. وتقدم فيه لمحة عامة عن الأنشطة التي اضطلعت بها منذ تقريرها السابق (A/HRC/38/39). ويركز هذا التقرير على دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في منع التشرد الداخلي بجميع أسبابه والتصدي له، وعلى التحديات التي تواجهها هذه المؤسسات، ويبرز ممارستها الراهنة، والفرص المتاحة لتعزيز دورها بوصفها شريكة رئيسية في مجال حقوق الإنسان للحكومات وغيرها من أصحاب المصلحة الوطنيين والدوليين.

ثانياً - أنشطة المقررة الخاصة

٢- وافق عام ٢٠١٨ الذكرى السنوية العشرين لاعتماد المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي وشكل فرصة هامة للتوعية بأهمية هذه المبادئ، والوقوف على التحديات المستمرة والمتطورة عالمياً ووطنياً فيما يتعلق بالمشردين داخلياً وإدراك الحاجة الملحة إلى منع التشرد الداخلي والحد منه. وخلال الفترة المشمولة بالتقرير، جرت أنشطة عديدة نظمتها المقررة الخاصة وشاركت فيها. وتمحورت هذه الأنشطة حول صياغة وإطلاق خطة العمل للنهوض بالوقاية والحماية وإيجاد الحلول للأشخاص المشردين داخلياً للفترة ٢٠١٨-٢٠٢٠ في إطار المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي وبشراكة بين أصحاب مصلحة متعددين (انظر الفقرة ١٨)، بما في ذلك أربع مسائل ذات أولوية هي: مشاركة المشردين داخلياً؛ والتشريعات والسياسات الوطنية المتعلقة بالتشرد الداخلي؛ والبيانات والتحليل؛ ومعالجة التشرد الطويل الأمد وإيجاد حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً.

٣- أطلقت خطة العمل خلال اجتماع لأصحاب المصلحة عقد في جنيف في ١٧ نيسان/أبريل ٢٠١٨، برعاية حكومات أوغندا، والنمسا، وهندوراس. وصيغت الخطة برئاسة المقررة الخاصة، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية بالتشاور مع مختلف الوكالات والشركاء. وحُددت الأنشطة والمبادرات المقررة الداعمة للمجالات ذات الأولوية على الصعيد المحلي والوطني والإقليمي والدولي، وأنشئ فريق توجيهي للإشراف على تنفيذ خطة العمل الثلاثية السنوات ورصد التقدم المحرز في إطارها. ويرد سرد كامل للأنشطة في الإضافة ١ لهذا التقرير.

٤- وواصلت المقررة الخاصة دعم تعميم مراعاة حقوق الإنسان الخاصة بالمشردين داخلياً على صعيد منظومة الأمم المتحدة والمجتمع الإنساني الأوسع، ومن ذلك مشاركتها في اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات على مستوى الرؤساء. وشاركت في اجتماع الرؤساء الذي عقد في أيار/مايو ٢٠١٨، واعتمدت خلاله خطة العمل المرتبطة بالمبادئ التوجيهية، كما شاركت في اجتماع كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨.

٥- وعملاً بمقرر مجلس حقوق الإنسان ١٠١/٣٥ للاحتفال بالذكرى السنوية العشرين للمبادئ التوجيهية، عُقدت حلقة النقاش الأولى بشأن الإنجازات المحققة، وأفضل الممارسات المتبعة، والتحديات القائمة والتوصيات المقدمة فيما يخص تطبيق المبادئ التوجيهية، في ٢٦ حزيران/يونيه في الدورة الثامنة والثلاثين للمجلس. وكانت حلقة النقاش من تنظيم وإدارة المقررة الخاصة، التي سلطت الضوء على أهمية الذكرى السنوية من حيث شحذ الجهود الرامية إلى حماية وتعزيز حقوق المشردين داخلياً وتعزيز المسؤولية الوطنية عن إعمالها.

٦- وفي إطار مواصلة العمل على تعزيز الآليات الإقليمية وعمليات وضع القوانين والسياسات الإقليمية، دعمت المقررة الخاصة الاتحاد الأفريقي في تشجيع التصديق على اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في أفريقيا (اتفاقية كمبالا) وتنفيذها. وفي ٩ شباط/فبراير ٢٠١٩، شاركت في اجتماع مائدة مستديرة بشأن معالجة الأسباب الجذرية للتشريد القسري في أفريقيا والتوصل إلى حلول دائمة، وعُقد الاجتماع في أديس أبابا في إطار سنة الاتحاد الأفريقي "اللاجئين والعائدين والمشردين داخلياً: نحو حلول دائمة للتشريد القسري في أفريقيا". وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، قدمت أدلة كتابية إلى لجنة التحقيق البرلمانية التابعة للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية عن التشريد القسري في أفريقيا.

٧- وفي ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠١٨، خلال الدورة الثامنة والثلاثين لمجلس حقوق الإنسان، نظمت المقررة الخاصة نشاطاً موازياً، بعنوان "بأفواههم"، كان الهدف منه إسماع أصوات المشردين داخلياً أنفسهم من خلال فريق من الأشخاص المشردين داخلياً من جنوب السودان، والمكسيك، ونيجيريا، واليابان. وجرى النشاط باستضافة مشتركة بين البعثات الدائمة لكل من أوغندا، والنمسا، وهندوراس لدى مكتب الأمم المتحدة في جنيف، وبدعم من مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ورابطة المعونة المسيحية، ومنظمة غرينبيس.

٨- وساهمت المقررة الخاصة في النقاش الدائر حول التطورات الإنسانية، ومن ذلك المشاركة في حلقة نقاش نظمتها الوزارة الاتحادية الألمانية للتعاون الاقتصادي والتنمية بشأن "التشرد الخفي"، حيث عُقدت الحلقة في برلين في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، والمشاركة في نشاط بشأن العدالة الانتقالية والحلول الدائمة من أجل السلام نظمته الوكالة الألمانية للتعاون الدولي والمنظمة الدولية للهجرة في برلين في شباط/فبراير ٢٠١٩. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، كانت محاضرة رئيسية في سلسلة من الأنشطة المتعلقة بالمرأة والعدالة الانتقالية والتشرد، نظمتها المنظمة الدولية لقانون التنمية في لاهاي. وشاركت أيضاً في مؤتمر قمة معني بالتشريد القسري والجنسانية في جنوب آسيا نظمته الشبكة الإقليمية للمرأة في كوالالمبور في شباط/فبراير ٢٠١٩؛ وفي حلقة عمل للجنة الاستشارية للمنصة المعنية بالتشرد الناتج عن الكوارث، عقدت في سويسرا في شباط/فبراير ٢٠١٩؛ وفي مؤتمر ومعرض دبي الدولي السادس عشر للإغاثة والتطوير، الذي حُصص لموضوع "التهجير: أسبابه وعواقبه وآفاق المستقبل"، والذي عُقد في آذار/مارس ٢٠١٩.

٩- وفي آب/أغسطس ٢٠١٨، انضمت المقررة الخاصة إلى منتدى نُظم في سياق الذكرى العشرين للمبادئ التوجيهية ودعا إلى عقده حاكم ولاية شيواوا، المكسيك. وقامت بزيارة ميدانية مع مسؤولين حكوميين لمقابلة المشردين داخلياً وناقشت سبل تحسين حمايتهم. وتحدثت في حلقة دراسية عن إمكانية وصول الأشخاص المشردين داخلياً إلى القضاء. وفي شباط/فبراير ٢٠١٩، وبدعوة من اللجنة المكسيكية للدفاع عن حقوق الإنسان وتعزيزها، حضرت المقررة الخاصة لقاءً دولياً مع المدافعين عن حقوق الإنسان والأشخاص المشردين داخلياً وحضرت إطلاقاً تقرير اللجنة عن الأشخاص المشردين داخلياً.

١٠- وفي ٦ آذار/مارس ٢٠١٩، دعت إلى عقد اجتماع للخبراء في جنيف بشأن تحسين حماية الأطفال المشردين داخلياً في إطار إعداد تقريرها إلى الجمعية العامة في عام ٢٠١٩. وناقش خبراء في مجال حقوق الطفل في السياقات الإنسانية التحديات الحاسمة القائمة في مجال

حقوق الإنسان والحماية، ونظروا في كيفية تعزيز تدابير الوقاية والاستجابة. وكان من بين الحاضرين الممثلان الخاصان للأمين العام المعنيين بالأطفال والنزاع المسلح وبالعنف ضد الأطفال، ورئيس لجنة حقوق الطفل.

١١- وفي حزيران/يونيه وكانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، كانت المقررة الخاصة منظمة مشاركة ومساهمة في جلستين من الدورة التدريبية المتعلقة بالتشرد الداخلي التي جرت في معهد القانون الإنساني الدولي في سان ريمو، إيطاليا، بدعم من مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والجهات المانحة. وتولي المقررة الخاصة أهمية كبيرة لدور المؤسسات الأكاديمية في مجالات البحث والتدريس والتحليل بشأن التشرد الداخلي. وقدمت عروضاً في مختلف الجامعات، منها حلقة عمل خاصة عقدتها مبادرة القانون للاجئين بجامعة لندن، وحلقات دراسية نظمتها جامعة جورج تاون، وكلية ويندشام الشرفية، وجامعة فورد هام، وجامعة هامبولت في برلين والجامعة الأوروبية.

ثالثاً- تعزيز دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حماية حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً

ألف- مقدمة

١٢- حتى كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٨، لا يزال ٤١,٤ مليون شخص مشردين داخل بلدانهم بسبب النزاعات، وسجلت ٢٨ مليون حالة تشريد داخلي جديدة في ٢٠١٨ وحدها (١٠,٨ ملايين بسبب النزاع و١٧,٢ مليون بسبب الكوارث)^(١). وما زال العديد مشرداً لسنوات بل لعقود من الزمن، ومن غير الوارد ان تعكس الاتجاهات السائدة في القريب العاجل نظراً إلى الصراعات العديدة الدائرة واستمرار الآثار السلبية لتغير المناخ. وكثيراً ما تكون انتهاكات حقوق الإنسان سابقةً للتشرد الداخلي أو سبباً في اندلاعه وتقع الانتهاكات أثناء التشرد أو بعده، فتكون في الآن الواحد سبباً للتشرد ونتيجة له.

١٣- وقد يواجه المشردون داخلياً مخاطر متزايدة ناجمة عن التحديات الخطيرة العديدة المرتبطة بحقوق الإنسان والحماية خلال جميع مراحل التشرد. وحتى بعد حدوث التشرد تستمر دواعي القلق بشأن حقوق الإنسان، بما في ذلك أمن العائدين وسلامتهم؛ والوصول إلى الغذاء والمياه وسبل العيش؛ ورد الممتلكات؛ ووجود الحلول الدائمة. ولقضايا حقوق الإنسان تأثير في جميع المجتمعات المحلية المتضررة من التشرد، بما في ذلك البلدان المضيفة للأشخاص المشردين داخلياً. وتؤدي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دوراً حاسماً في تعزيز وحماية حقوق الإنسان للمشردين داخلياً وغيرهم من المجتمعات المحلية المتضررة من التشرد، وفي الإنذار باحتمال وقوع التشرد ورصد حقوق المشردين داخلياً في كل مراحل تشردهم.

١٤- وتعد المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هيئات مكلفة من الدولة، ومستقلة عن الحكومة، ولها ولايات دستورية أو قانونية واسعة النطاق لحماية وتعزيز جميع حقوق الإنسان. وتبين المبادئ المتعلقة بمركز المؤسسات الوطنية لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها (مبادئ باريس) المعايير

(١) انظر www.internal-displacement.org/

الدنيا اللازم اجتماعها في المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لكي تكون ذات مصداقية، وتعمل بفعالية، بما في ذلك إنشاؤها بموجب القانون الأساسي أو الدستور؛ وامتلاكها ولاية واسعة النطاق لتعزيز وحماية حقوق الإنسان؛ واستقلالها شكلياً ووظيفياً؛ وتعددتها؛ وكفاية مواردها واستقلالها المالي؛ وحريتها في تناول أي قضية من قضايا حقوق الإنسان؛ ورفعها تقارير سنوية عن حالة حقوق الإنسان على الصعيد الوطني؛ وتعاونها مع الجهات الفاعلة الوطنية والدولية.

١٥- وفي آذار/مارس ٢٠١٩، أنشأت ١٢٢ دولة من أصل ١٩٧ دولة عضواً في الأمم المتحدة مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان^(٢). بيد أنه لا يمثل منها لمبادئ باريس بالكامل سوى ٧٨ مؤسسة فقط ويلزم بذل المزيد من الجهود لزيادة عدد المؤسسات الوطنية الممتثلة بالكامل. وتؤدي مفوضية حقوق الإنسان إلى جانب التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان^(٣) والشبكات الإقليمية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دوراً رئيسياً في التشجيع على إنشاء المؤسسات وتعزيزها.

١٦- وتضطلع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بمجموعة متنوعة من الأدوار، منها رصد حالة حقوق الإنسان على الصعيد الوطني والتحقيق بشأنها؛ وتقديم التقارير إلى هيئات الرصد الوطنية والإقليمية والدولية بما في ذلك الأمم المتحدة؛ ودعم الأفراد لإعمال حقوقهم من خلال التعامل مع الشكاوى أو تقديم المساعدة القانونية؛ وإسداء المشورة للحكومة والبرلمان والهيئات العامة الأخرى؛ والقضاء على التمييز؛ وضمان امتثال القوانين والممارسات الوطنية لقواعد ومعايير حقوق الإنسان الدولية والإقليمية؛ ونشر البحوث والتوصيات والآراء؛ وتعزيز ثقافة الحقوق من خلال التدريب والتوعية؛ ودعم المدافعين عن حقوق الإنسان؛ والتعاون مع المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني والهيئات الإقليمية.

١٧- وعديدة هي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التي تؤقلم مهامها لكي تصبح أكثر إدراكاً لمخاوف الأشخاص المشردين داخلياً فيما يخص حمايتهم وقدرةً على العمل لمصلحتهم. ففي عدة بلدان، منها أوغندا، وأوكرانيا، والفلبين، وكولومبيا، وكينيا، والمكسيك، ونيجيريا، تؤدي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أدواراً بارزة في التصدي للتشرد الداخلي، بشراكة مع المنظمات الإنسانية في بعض الأحيان. وأنشأ بعض هذه المؤسسات جهات اتصال أو وحدات معنية بالمشردين داخلياً، وأصبحوا ناشطين في إطار مجموعات معنية بالحماية، وأعدوا أدوات توجيهية داخلية ووسعوا من تركيزهم في المواقع التي تتطلب مراقبة لمستوى الحماية في حالات التشرد. وتجمع هذه المؤسسات البيانات التي تؤثر في عمل الجهات الحكومية وغير الحكومية. ويتعزيز الدورين التنفيذي والدعوي، تكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان جهات معنية رئيسية فيما يخص وضع وتنفيذ التشريعات والسياسات المتعلقة بالتشرد الداخلي.

١٨- ووافق عام ٢٠١٨ الذكرى السنوية العشرين لاعتماد المبادئ التوجيهية المتعلقة بالتشرد الداخلي. وفي إطار المبادرات الاحتفالية، أطلقت المقررة الخاصة مع الشركاء خطة العمل للنهوض بالوقاية والحماية وإيجاد الحلول للأشخاص المشردين داخلياً للفترة ٢٠١٨-٢٠٢٠^(٤)،

(٢) انظر <https://nhri.ohchr.org/EN/Documents/Status%20Accreditation%20Chart%20%2804%20March%202019.pdf>.

(٣) انظر <https://nhri.ohchr.org/EN/Pages/default.aspx>.

(٤) متاحة على الرابط التالي: <http://www.globalprotectioncluster.org/2018/05/23/gp20-plan-of-action/>.

بهدف حفز وتعزيز عمل أصحاب المصلحة المتعددين على الحد من مشكلة التشرّد الداخلي وحلها. وتعتزف خطة العمل صراحةً بدور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بصفتها جهات معنية رئيسية تتمتع بولايات وإمكانات للنهوض بالعمل الوطني بشأن قضايا التشرّد الداخلي. ومع ذلك، أقرت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن بالإمكان تعزيز دورها لزيادة فعاليتها بالنسبة إلى الأشخاص المشردين داخلياً.

١٩- وقد يؤثر التشرّد الداخلي في أي بلد، حتى البلدان القليلة تجربتها أو المدومة في هذا الصدد. وبالتالي، فإن الاستعداد لمواجهة التشرّد الداخلي أمر أساسي لجميع الحكومات والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، مما يتيح لها اتخاذ إجراءات فعالة لمنع الظروف المؤدية إلى التشرّد أو التصدي بسرعة للتشرّد وفقاً للمعايير الدولية. وللمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دور حيوي في الجهود الوطنية المبذولة لمساعدة السلطات الوطنية على الوفاء بالتزاماتها المرتبطة بحقوق الإنسان، ورصد تقدمها ومساءلتها.

٢٠- وتتحمّل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مسؤوليات خاصة عن دعم فئات مستضعفة معينة وتمكينها من المطالبة بحقوقها، بما في ذلك الفئات المستضعفة بسبب التشرّد الداخلي. وتنص خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ على ألا تدع الدول والجهات الشريكة في التنمية أحداً خلف الركب في الجهود الرامية إلى تحقيق أهداف التنمية المستدامة للجميع، وتذكر صراحةً الأشخاص المشردين داخلياً من بين أضعف الفئات وأقربها وأقلها قدرة على المطالبة بحقوقها. والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من الشركاء الوطنيين الذين يمكنهم المساعدة في تعزيز التنمية المستدامة إلى جانب الجهات الفاعلة المتفانية في مجال التنمية التي تعمل جمعياً من أجل هذه الفئات ومعها بغية تحقيق الأهداف.

٢١- وأجرت المقررة الخاصة عملية تشاورية لدراسة كيفية عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وشبكاتها الإقليمية^(٥) في الوقت الحالي مع الأشخاص المشردين داخلياً وباسمهم لتحديد الممارسات الإيجابية والتماس آرائها بشأن كيفية تعزيز عملها لضمان التطبيق العملي للمبادئ التوجيهية وغيرها من المعايير الوطنية والإقليمية والدولية. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٧، وبالتعاون مع التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، أرسلت المقررة الخاصة استبياناً إلى جميع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لتحديد أعمالها الجارية بشأن التشرّد الداخلي. وتشكر الجهات التي ردت على الاستبيان.

٢٢- وفي شباط/فبراير ٢٠١٨، وقبل الاجتماع السنوي للتحالف العالمي، نظمت المقررة الخاصة حلقة عمل تشاورية لمدة يوم واحد بالتعاون مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين والمفوضية السامية لحقوق الإنسان. جذبت حلقة العمل ٣٦ مشاركاً يمثلون ٢٢ مؤسسة وطنية لحقوق الإنسان^(٦) وشبكة^(٧). واستكشف المشاركون طرائق مساهمة المؤسسات في التصدي

(٥) The Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions, the European Network of National Human Rights Institutions, the Network of National Institutions for the Promotion and Protection .of Human Rights in the Americas and the Network of African National Human Rights Institutions

(٦) In Afghanistan, Armenia, Bosnia and Herzegovina, Colombia, the Democratic Republic of the Congo, El Salvador, Georgia, Guatemala, Honduras, Iraq, Kenya, Mexico, Niger, Nigeria, the Philippines, Peru, the Sudan, Uganda, Ukraine, Zambia and Zimbabwe and in Kosovo (all references to Kosovo in the present document should be understood to be in the context of .Security Council resolution 1244 (1999))

(٧) .Asia Pacific Forum, European Network of National Human Rights Institutions and GANHRI.

للتشرد على الصعيد التنفيذي والسياساتي؛ وتبادلوا الخبرات والاستراتيجيات؛ وناقشوا التحديات؛ ووقفوا على الدروس الرئيسية والممارسات الجيدة الناشئة؛ وقدموا توصيات لتعزيز دور هذه المؤسسات في منع التشرد الداخلي والتصدي له^(٨). وخلال الاجتماع السنوي للتحالف العالمي، نظمت المقررة الخاصة نشاطاً موازياً عاماً، برعاية مشتركة من حكومات أوغندا، والنمسا، وهندوراس، لدراسة استخدام المؤسسات الوطنية للمبادئ التوجيهية واقتراح أفكار لتوسيع نطاق هذه الجهود.

٢٣- وتحدثت المقررة الخاصة في الاجتماع نصف السنوي لمنتدى آسيا والمحيط الهادئ، الذي عُقد في بانكوك في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧. وشاركت في جلسة استماع علنية بشأن التشرد الداخلي وحقوق الإنسان في الأمريكتين نظمتها لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان خلال دورتها الثالثة والستين، التي عقدت في بوغوتا في شباط/فبراير ٢٠١٨ بناء على طلب من شبكة المؤسسات الوطنية لتعزيز وحماية حقوق الإنسان في الأمريكتين. وفي نيسان/أبريل ٢٠١٨، شاركت المقررة الخاصة في اجتماع بكيف نظمته الشبكة الأوروبية بشأن قضايا حقوق الإنسان للأشخاص المشردين داخلياً. وناقش المشاركون الدور الحاسم للمؤسسات الوطنية في حالات التشرد الداخلي وفي الدعوة إلى دمج المبادئ التوجيهية في القوانين والسياسات الوطنية. وأصدرت الشبكة الأوروبية بياناً^(٩)، أقره مفوض مجلس أوروبا لحقوق الإنسان^(١٠).

٢٤- وفي ٤ آذار/مارس ٢٠١٩، نظمت المقررة الخاصة حلقة عمل للمتابعة في جنيف بالتعاون مع التحالف العالمي بشأن دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في منع الظروف المؤدية إلى التشرد الداخلي. وقدمت مؤسسات وطنية من كولومبيا وكينيا وهندوراس أمثلة ملموسة على أنشطتها واستراتيجياتها وأدواتها وآلياتها التقليل من خطر التشرد الداخلي وتجنبه، بما في ذلك الرصد وتقييم المخاطر وإنشاء آليات للإنذار المبكر.

٢٥- وتستند المناقشة التالية إلى العملية التشاركية والبحث الإضافي الذي أجرته المقررة الخاصة.

باء- العقبات التي تحول دون انخراط المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في قضايا مكافحة التشرد الداخلي

٢٦- من التحديات التي تعترض المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في معالجة حقوق الإنسان الخاصة بالأشخاص المشردين داخلياً التمويل والموارد، والقدرة، وإمكانية الوصول والأمن، والإرادة السياسية للسلطات الوطنية. ذلك أن بعض المؤسسات أكدت على أنه في كل مرحلة من مراحل التشرد، يجب أن تكون قضايا الأشخاص المشردين داخلياً أوضح لدى جميع الجهات المعنية بصفتها قضايا متعلقة بحقوق الإنسان مثيرة للقلق، وتتطلب مشاركة متواصلة من الجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان إلى جانب النظراء في المجالين الإنساني والإنمائي لضمان الحماية وإيجاد الحل السريع والإنصاف وفقاً لقوانين ومعايير حقوق الإنسان. وإدراك أسباب

(٨) See the workshop summary report, available at www.ohchr.org/Documents/Issues/IDPersons/SummaryReport_NHRI_DP%20Workshop20Feb2018.pdf

(٩) .See http://ennhri.org/IMG/pdf/ennhri_statement_on_nhris_role_on_idps_protection-2.pdf

(١٠) .See www.coe.int/en/web/commissioner/-/europe-s-duty-to-internally-displaced-persons

قضايا حقوق الإنسان وأبعادها وآثارها في الأزمات الإنسانية أمر ضروري لاتخاذ إجراءات فعالة ومناسبة، مع الحرص على أن ترى عمليات الاستجابة في الأشخاص المشردين داخلياً أصحاب حقوق لا مجرد مستفيدين من المساعدة الإنسانية، كما ترى في الدول المسؤولة في المقام الأول عن حماية حقوق الإنسان الخاصة بهذه الفئة.

٢٧- صحيح أن قضايا حقوق الإنسان الخاصة بالأشخاص المشردين داخلياً جزء من المهام والأولويات الأساسية الفورية للمؤسسات الوطنية في مجال حقوق الإنسان، لا سيما في ميدان الحقوق المدنية والسياسية. بيد أن الشواغل الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان الخاصة بالأشخاص المشردين داخلياً، بما في ذلك الحقوق المتعلقة بالسكن والأراضي والملكية والتوصل إلى حلول دائمة، قد تكون معقدة وطويلة الأجل وقد تتطلب تدخلات تقنية أو قانونية متخصصة لضمان الحماية والحل والعدالة. إذ تُحمّل السلطات والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أعباء جديدة وثقيلة، قد تدوم شهوراً أو سنوات أحياناً إذا طال أمد التشرّد. لذا فإن المؤسسات الوطنية ضرورية لمعالجة هذه القضايا الهامة لحقوق الإنسان، بما في ذلك من خلال الانخراط الحثيث مع الحكومة لتشجيع فعالية التصدي طوال فترة التشرّد.

٢٨- وعندما تؤدي النزاعات أو الكوارث إلى تشرّد داخلي، تواجه المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عدداً كبيراً من القضايا الجديدة المرتبطة بحقوق الإنسان والمحتمل أن تكون ضخمة ومعقدة بالإضافة إلى عملها الأساسي في مجال حقوق الإنسان، الذي لا ينبغي أن يتقلص من حيث الاهتمام والموارد. وقد أثارت مؤسسات مخاوف بشأن قدراتها على التصدي في مراحل التشرّد الطارئة، عندما يكون رصد حقوق الإنسان حاسماً. ولأن انتهاكات حقوق الإنسان تقع ويمكن منعها قبل التشرّد وأثناءه، يجب إشراك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في جميع مراحل التشرّد. وسيتطلب منع التشرّد الداخلي والتصدي له عموماً زيادات كبيرة في التمويل والقدرات والموظفين والموارد اللازمة للمؤسسات الوطنية حتى يتسنى لها التصدي للأزمات بفعالية وبشكل مستدام على المدى القصير والمتوسط والطويل.

٢٩- وجرّت الإشارة عموماً إلى أن العمل بأموال غير كافية وبتمويل غير متنسق عقبة تعرقل عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، وتعيق قدرتها على معالجة قضايا حقوق الإنسان الخاصة بالأشخاص المشردين داخلياً. وأكدت المؤسسات على الحاجة إلى تمويل خاص للأشخاص المشردين داخلياً في ميزانياتها الأساسية بدلاً من المنح المؤقتة أو القائمة على المشاريع أو المقدمة لمرة واحدة، لتمكينهم من إدراج التشرّد الداخلي في أنشطتهم الأساسية والطويلة الأجل. وإذا كان على الحكومات أن تكفل من الناحية القانونية التمويل الكافي للمؤسسات الوطنية مع ضمان قدرتها على العمل بشكل مستقل، فإن على المؤسسات الوطنية في كثير من الأحيان أن توسع نطاق عملها في حدود الموارد الحالية، مع ما يترتب على ذلك من عواقب واضحة. وسلط الضوء على إمكانية تلقيها تمويلاً خارجياً، وفقاً لمبادئ باريس^(١١)، كما تم التأكيد على ضرورة العمل مع المانحين لتعزيز فهمهم للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من حيث دورها الحاسم وقيمتها.

(١١) GANHRI, general observations on the Paris Principles, general observation 1.10. Available at https://nhri.ohchr.org/EN/AboutUs/GANHRIAccreditation/General%20Observations%201/EN_GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf

٣٠- وفي حالات الصراع، دأبت مفوضية شؤون اللاجئين على دعم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وتمويلها من أجل تعزيز عملها بشأن القضايا التي تمس الأشخاص المشردين داخلياً، مع حرصها على ألا يمس تمويلها بصورة استقلالية المؤسسات^(١٢). ومع ذلك، نقص التمويل شائع. ففي نيجيريا، على الرغم من التمويل والدعم المقدمين من مفوضية شؤون اللاجئين، اضطرت المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان إلى تركيز عملها على إنشاء إطار للحماية مع مراقبين مجتمعين في ثلاث ولايات بدلاً من سبع حددت فيها الاحتياجات. وفي أفغانستان، أتاح برنامج أُطلق في عام ٢٠٠٤، بدعم من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، للمؤسسة الوطنية تمديد نطاق عملها ليشمل الأشخاص المشردين داخلياً في جميع أنحاء البلد، لكن على الرغم من الحجم الهائل للتشرد المستمر والجديد، انتهى البرنامج في عام ٢٠١٠ بسبب نقص التمويل. وقد ينتج عن ذلك تضرر في العلاقات القائمة بين السكان والمؤسسات الوطنية عندما تبدأ البرامج ثم تتوقف بنفاد الأموال.

٣١- وفي البلدان التي عانت من التشرد الداخلي، يُحتمل أن تكون للمؤسسات الوطنية قدرة داخلية، وقاعدة مهارات قوية وموظفون مجهزون لمواجهة حالات التشرد الجديدة على وجه السرعة. وفي بلدان أخرى، يكون التشرد الداخلي ظاهرة جديدة أو نادرة فيتوجب على السلطات الوطنية والمؤسسات الوطنية الإسراع في التكيف وإيجاد القدرة على تلبية احتياجات المشردين داخلياً. وقد ظهرت الحاجة إلى موظفين متفانين على المدى الطويل، كما تجلت ضرورة التدريب على صعيد المؤسسة لبناء المعرفة المؤسسية بدلاً من الاعتماد على استشاريين على المدى القصير. وشددت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على أنه من أجل تحقيق إمكاناتها، يجب تخصيص الموارد والموظفين بما يكفي للتعامل مع حالات حقوق الإنسان الجديدة والصعبة التي غالباً ما تشمل آلافاً من الأشخاص، قد يصعب الوصول إلى كثير منهم.

٣٢- ومفتاح السرعة والفعالية في التصدي لسيناريوهات التشرد المحتملة هو الإعداد لها والتخطيط للطوارئ منها. وفي الواقع، يتبين من مدى التشرد الداخلي الناجم عن عوامل مثل المشاريع الإنمائية، وأنشطة الأعمال غير المنظمة، والعنف المستشري، وعمليات الإخلاء القسري، وتغير المناخ، والكوارث البطيئة الظهور، أنه ينبغي للحكومات والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تعزيز قدرتها المؤسسية واستعدادها للتصدي لحالات التشرد التي غالباً ما يمكن التنبؤ بها. ولاحظت بعض المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن الحكومات تولي للتشرد الداخلي الناجم عن النزاع أو العنف السياسي اهتماماً أكبر مما توليه للتشرد الناجم عن عوامل أخرى يمكن التنبؤ بها أو الناتجة عن عمل حكومي أو أولويات إنمائية، رغم الأعداد الهائلة من الأشخاص الذين شردوا لهذه الأسباب.

٣٣- ورغم جسامه الانتهاكات التي تتعرض لها حقوق الأشخاص المشردين داخلياً، غالباً ما يغيب الفاعلون المتخصصون في مجال حقوق الإنسان أو يُمنعون من الانتشار في الأزمات الإنسانية وأزمات التشرد، فتحدث هذه الانتهاكات، بما فيها التي ترتكبها الجهات الفاعلة المسلحة غير الحكومية أو الحكومية والسلطات المدنية، دون عقاب. ولا يزال وصول مراقبي المؤسسات الوطنية إلى مناطق النزاع أو السكان المتضررين يمثل تحدياً كبيراً، سواء أثناء النزاع

(١٢) UNHCR Engagement with National Human Rights Institutions for IDP Protection: Stocktaking (١٢)
.Exercise, 2016 (complemented by a checklist for field offices to engage with NHRIs)

أو في أعقابه. فقد يكون الأشخاص المشردون داخلياً في مناطق خارجة عن سيطرة الحكومة وفي مناطق يصعب الوصول إليها. وقد يتاح للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ما ليس لدى السلطات الوطنية أو الجهات الفاعلة الدولية من إمكانيات أكبر للوصول إلى هذه المناطق فلا ينبغي فرض قيود على وصولها إلى المناطق الخارجة عن سيطرة الحكومة.

٣٤- وقد تعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في ظروف نزاع مستمر و/أو تقلبات سياسية أو اجتماعية متواصلة. ثم إن استقلاليته وعدم انحيازها لأي حزب أو فصيل سياسي أمر بالغ الأهمية لدورها بين جميع أصحاب المصلحة، بمن فيهم الأشخاص المشردون داخلياً، الذين يعتمدون عليها لتمثيل مصالحهم. ووفقاً لولاياتها، تكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان محايده وتعمل في إطار الدور الأساسي لحماية الناس من الانتهاكات التي يرتكبها أي طرف. وقد تضطر إلى القيام بدور شديد الانتقاد للحكومة والسياسة الوطنية، كأن تكون الحكومة أو تبدو مسؤولة عن التشرذ الداخلي مثلاً. وأكدت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن الإرادة السياسية للحكومة فيما يخص التصدي للتشرذ الداخلي بالغة الأهمية ولكنها غائبة في كثير من الأحيان، وأن جهود الشركاء الوطنيين والدوليين ضرورية لتعزيز الإرادة السياسية.

٣٥- وتقر المبادئ التوجيهية بأن التشرذ الداخلي قد يكون انتهاكاً متعمداً لقانون حقوق الإنسان و/أو القانون الإنساني وعملاً من أعمال التمييز والعنف التي ترتكبها فئة أو حكومة ضد فئة أخرى من السكان. ومن التشرذ التعسفي المحظور التشرذ بفعل سياسات الفصل العنصري أو التطهير العرقي أو الممارسات المماثلة التي تهدف أو تؤدي إلى تغيير التكوين الإثني أو الديني أو العرقي للسكان المتضررين، واستخدام التشرذ من باب العقاب الجماعي. وبعض الحكومات لا يعترف بالتشرذ الداخلي أو بقضايا حقوق الإنسان التي تسببه أو ترتبط به. وفي هذه الحالات، تضطلع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بأنشطتها في ظروف شديدة الصعوبة والمعارضة السياسية؛ ومع ذلك، يجب حماية قدرتها على العمل بحرية.

٣٦- وإذا كان من الضروري الاعتراف بما تواجهه المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من تحديات وعقبات وتضارب في الأولويات، فإن وضعها الفريد بصفقتها جهات فاعلة محترمة في مجال حقوق الإنسان فيما يتعلق بالحكومة والمجتمع المدني والشركاء الوطنيين والدوليين، والمجتمعات المتأثرة بالتشرذ يتيح فرصاً قيّمة، حتى في البيئات الصعبة. وتبرز المناقشة التالية الطرق التي تمنع بها المؤسسات الوطنية الظروف التي تؤدي إلى التشرذ الداخلي وتعمل على التصدي لتحديات حقوق الإنسان ودعم الحلول المتاحة للأشخاص المشردين داخلياً.

جيم- دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في مجال الوقاية والتأهب والإنذار المبكر

٣٧- دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في منع التشرذ الداخلي والتأهب دورٌ مهم. وعملها الأساسي المتمثل في تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان عنصرٌ هام من عناصر السلام والاستقرار ومنع النزاع المحرك الرئيسي للتشرذ الداخلي. وأبرزت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان الحاجة إلى وضع أنظمة محددة للوقاية والتأهب قبل حدوث التشرذ بفترة طويلة وأن التشريعات والسياسات تكون أكثر فاعلية إذا اعتمدت في وقت السلم، قبل حدوث التشرذ بوقت طويل. وإدراكاً من المؤسسات الوطنية أن التشرذ قد يحدث مرات عديدة، شددت على أن من الواجب أن يكون منعه، ومنع انتهاكات حقوق الإنسان المرتبطة به، جهداً مستمراً حتى إذا حدث التشرذ، لم يواجه المتضررون تشرذاً ثانوياً أو مشاكل مستمرة أو متكررة في مجال حقوق الإنسان.

٣٨- وتتخذ المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تدابير مهمة للتغلب على عواقب النزاع في المجتمع، والتصدي لانتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة سابقاً والإسهام في مكافحة الإفلات من العقاب. فكثيراً ما تعزز أو تقود عمليات العدالة الانتقالية؛ وتدعم العمليات التي تضمن المساءلة؛ وتسهل الوصول إلى العدالة، بما في ذلك من خلال التحقيقات والتعويضات؛ وتساهم في عمليات بناء السلام، والمصالحة وتعزيز التماسك الاجتماعي. وفي تقرير المقررة الخاصة المقدم إلى الجمعية العامة بشأن إدراج المرشدين داخلياً في عمليات العدالة الانتقالية (A/73/173)، أكدت المقررة دور الجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، في ضمان إدراج الأشخاص المرشدين داخلياً في هذه العمليات بوصفهم عنصراً رئيسياً في المبادرات الوقائية. وكان هذا محل تركيز المؤسستين الوطنيتين لحقوق الإنسان في البوسنة والهرسك وكولومبيا، على سبيل المثال.

٣٩- ويدعو الهدف ١٦ من أهداف التنمية المستدامة إلى تعزيز مجتمعات عادلة وسلمية وشاملة ويعترف بأهمية المؤسسات القوية والمسؤولة، والحكم الرشيد، والمشاركة، والوصول إلى العدالة والمعلومات والحريات الأساسية. ويعترف الهدف بشكل بارز بالحقوق المدنية والسياسية على أنها عناصر أساسية للسلام والتنمية المستدامة، ويتيح إمكانات تحويلية كبيرة لتحسين حقوق الإنسان من خلال إصلاح المؤسسات والعدالة والأمن. ولقد أبرز التحالف العالمي أهمية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بوصفها ضامنة ومحفزة للتنمية المستدامة، بل إن من المؤشرات العالمية للهدف هو وجود مؤسسات وطنية مستقلة لحقوق الإنسان وفقاً لمبادئ باريس^(١٣).

٤٠- وفي حالات النزاع، تدافع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان عن القانون الإنساني الدولي وترصد الامتثال له، وذلك نشاط حيوي للتخفيف من آثار النزاع على المدنيين. وتعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بشكل متزايد على إدراج مراقبة تطبيق القانون الدولي الإنساني من ضمن مهامها. وفي حالات النزاع، غالباً ما يكون ضحايا العنف المدني وما يلحقه من تشرد داخلي منتمين إلى أقليات قومية أو عرقية أو دينية. لذا يجب على المؤسسات أن تكون حساسة إزاء هذه الأبعاد الإثنية أو الدينية للنزاعات والأزمات الإنسانية وحالات التشرد الداخلي المحتملة وأن تتصدى لها وفقاً لذلك، بما في ذلك من خلال ممارسة قدراتها في مجال الوقاية والإنذار المبكر وتحديد المجتمعات المعرضة للخطر مبكراً. وعملها على تعزيز حقوق الأقليات، وضمان المساواة وعدم التمييز، وتعزيز الحوار بين الأطراف المتنازعة وغالبية السكان ومعها، من التدابير الحيوية لمنع النزاعات والتشرد ومن تدابير بناء السلام.

٤١- وتقوم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بأدوار قيادية في منع التشرد التعسفي الناجم عن عوامل مثل المشاريع الإنمائية أو أنشطة الأعمال التجارية أو عمليات الإخلاء القسري غير المنظمة أو غير الجارية وفقاً للقوانين الوطنية والمعايير الدولية. وتحظر المبادئ التوجيهية التشرد في حالات المشاريع الإنمائية الكبرى التي لا تبررها المصالح العامة القاهرة والعلوية. وتثبت العديد من الحالات على مستوى العالم أن الملايين شردوا بسبب مشاريع لا تستوفي هذا المعيار؛ وغالباً ما تتأثر الشعوب الأصلية أو الأقليات. وناقشت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومنها مؤسسات جمهورية تنزانيا المتحدة، وزمبابوي، وكازاخستان، وكينيا، تأثير التشرد الناجم عن

(١٣) GANHRI, *National Human Rights Institutions Engaging with the Sustainable Development Goals* (2017).

عمليات الإخلاء القسري، مشيرة إلى دور المؤسسات في الوقاية من خلال استعراض الانتباه إلى الآثار المترتبة على ذلك في مجال حقوق الإنسان والقيام بتدخلات قانونية وقائية باسم المجتمعات المحلية المتضررة.

٤٢- والإنذار المبكر ضروري لتمكين جميع الجهات الفاعلة من اتخاذ إجراءات وقائية أو التصدي بسرعة وفعالية للأزمات وأحداث التشرّد. ففي البلدان الشديدة خطورتها أو الطويل تاريخها فيما يخص النزاعات أو أعمال العنف أو الكوارث المؤدية إلى التشرّد، أنشأت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أو ساهمت في مبادرات للإنذار المبكر، بما في ذلك تحديد موقع المراقبين في المواقع الشديدة خطورتها؛ والحفاظ على اتصال منتظم مع المجتمعات المعرضة للخطر؛ والمساهمة في جهود تحليل المخاطر التي تبذلها الوكالات لكي تبادر في وقت مبكر بتحديد الظروف المتغيرة أو التطورات المجتمعية والسياسية التي قد تؤدي إلى العنف أو النزاع؛ والتعامل بشكل استباقي مع الهيئات الحكومية، بما فيها الجهات المسؤولة عن التصدي للكوارث، حتى تكون على إدراك تام لاحتمالات التشرّد.

٤٣- وفي كولومبيا، يمثل الإنذار المبكر في سياق مخاطر العنف والتشرّد الداخلي وظيفة أساسية منوطاً بالمؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان، مكتب أمين المظالم في كولومبيا. ويوجد حوالي ٢٥٠ من "المدافعين عن المجتمع" في جميع المناطق البالغ عددها ٣٦. ويجمع المدافعون المعلومات المتعلقة بمخاطر التشرّد التي تواجه الأفراد والمجتمعات، مما يسمح بتحليل السياق ورفع تقارير الإنذار المبكر إلى الهيئات الحكومية ذات الصلة، التي يجب أن تسارع إلى اتخاذ تدابير الحماية. وتضطلع آليات الإنذار المبكر المدعومة من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أو العاملة في إطارها بمهامها في بلدان مثل أفغانستان والفلبين وكينيا ونيبال. واقترحت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إجراء دراسة مقارنة لتحديد الممارسات الإيجابية وتبادلها.

٤٤- وأبرزت المؤسسات أن على التمويل أن يكون أكثر مرونة للسماح بمشاريع وقائية ابتكارية. فعلى سبيل المثال، أدت التطورات الإحصائية والبحثية إلى تحسين القدرة على التنبؤ أو التوقع فيما يخص حالات التشرّد المحتملة التي قد تكون مرتبطة بأحداث الطقس الموسمي أو الكوارث أو حتى العنف العرقي أو السياسي. وبالتالي تم تشجيع الانتقال إلى التمويل القائم على التوقعات.

دال- التصدي للتشرّد الداخلي

١- رصد حقوق الإنسان، وجمع البيانات وتحليلها

٤٥- يعوق نقص البيانات الجيدة تقديم المساعدة الإنسانية وحماية حقوق الإنسان. فلما تكون للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان القدرة، تؤدي دوراً كاملاً في جمع البيانات ورصد حماية حقوق الإنسان، مع إيلاء اهتمام خاص للفئات الضعيفة. وبما أنها تعمل غالباً إلى جانب الشركاء الوطنيين والدوليين، فإنها تساعد في إكمال صورة التشرّد الداخلي، حيث تقوم بمهام رصد مشتركة مع الشركاء أو تعمل بشكل مستقل بأهداف واضحة فيما يخص حقوق الإنسان والحماية. فعلى سبيل المثال، عقب الزلازل الذي ضرب إكوادور ونيبال، بادرت المؤسسات الوطنيتان لحقوق الإنسان في كلا البلدين إلى نشر مراقبين على الفور لتقييم حالة حقوق الإنسان الخاصة بالأشخاص المشرّدين داخلياً. ويشكل الرصد وجمع البيانات بشأن

التشرد الداخلي ووظيفة هامة للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، بما في ذلك في أفغانستان، وأوكرانيا، وتيمور - ليشتي، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجورجيا، والسلفادور، وغواتيمالا، والفلبين، والعراق، والمكسيك، وهندوراس.

٤٦ - ويستند دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الرصد وجمع البيانات إلى معايير منها قدرتها ووجود الموظفين المدربين لديها وإمكانية وصولها إلى المناطق المتضررة وإلى السكان المشردين. وقد أبرزت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان قيمة البيانات المصنفة والمفصلة للمساعدة في الكشف عن تحديات حقوق الإنسان التي تواجه الأشخاص المشردين داخلياً وعن أبعادها المتعددة القطاعات. وقد يكون إلمام المؤسسات بحقوق الإنسان وبالأمور المحلية والسياسية أمراً ضرورياً، وتلعب دوراً مهماً في ضمان احترام المبادئ الأساسية لجمع البيانات واستخدامها، بما في ذلك المشاركة والتصنيف وعدم التمييز والهوية الذاتية والشفافية والخصوصية والمساءلة. أما النهج المنسقة المتبعة في عمليات الرصد فهي يسيرة مفيدة في إطار نظام مجموعات العمل الإنساني، وتشارك المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان مشاركة فعالة في مجموعات الحماية، التي تشارك في قيادتها في بعض الأحيان^(١٤).

٤٧ - وبفضل البيانات الدقيقة والمصنفة تطلع الجهات المتصدية الحكومية والعاملة في المجال الإنساني وغيرها على الاحتياجات الفورية والطويلة الأجل، وتشكل هذه البيانات قاعدة معرفية علمية أساسية للجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان ومقدمي الخدمات، ولا سيما الحكومة بصفتها الجهة المسؤولة في المقام الأول. وتشجع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على اتباع وتنفيذ النهج القائمة على حقوق الإنسان فيما يخص البيانات التي قد تختلف عن البيانات المجمعة والمنهجيات المستخدمة من قبل شركاء آخرين أو المستعملة لأغراض إنسانية بحتة. وتتيح عمليات تصنيف البيانات وأنظمة جمع البيانات المركزة على حقوق الإنسان تحليل البيانات بشكل مفصل أكثر لتحديد القضايا والفوارق الخفية المتعلقة بحقوق الإنسان والتي قد لا تكشفها دائماً عمليات تقييم الاحتياجات. فعلى سبيل المثال، راقبت المؤسسة الوطنية النيبالية عن كذب البرامج الوطنية لتوزيع الإغاثة بعد الزلزال لضمان التعامل مع جميع الفئات الضعيفة دون تمييز.

٤٨ - وقدمت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان خبرة بشأن صياغة المؤشرات الوطنية ذات الصلة بحقوق الإنسان الخاصة بالأشخاص المشردين داخلياً والتي قد لا تظهر في جهود جمع البيانات الإنسانية. وقد يتطلب ذلك منهجيات وأدوات مكيّفة، وقد طورت المؤسسة الوطنية الفلبينية هذه الأداة المحددة. وينبغي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن ترصد جميع جوانب التشرد الداخلي، لا سيما عندما لا تعترف الدولة المعنية بالتشرد الداخلي أو عندما يغيب الشركاء الآخرون العاملون في مجال حقوق الإنسان وفي المجال الإنساني. ثم إن تكوين صورة دقيقة لدواعي القلق في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك مخاوف النساء والفتيات والفئات الضعيفة الأخرى، هو ما يتيح لهذه المؤسسات إسداء المشورة للسلطات وأصحاب المصلحة الآخرين، ومن ذلك على سبيل المثال ما يتعلق بإدارة المخيم بواسطة موظفين أمنيين وأثر ذلك في مجال حقوق الإنسان والحاجة إلى أن يكون الموظفون مدنيين بطابعهم.

(١٤) For example, in Kenya, a protection working group on internal displacement was co-led by the national human rights institution and the Ministry of Justice.

٤٩- وقد تحتاج المؤسسات إلى إجراء تحقيقات دقيقة في مجال حقوق الإنسان بشأن الحوادث التي تشمل الأشخاص المشردين داخلياً، بما في ذلك الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان. وحيثما أمكن، تجري المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تحقيقات على الصعيدين المحلي والوطني و/أو تتعاون مع هيئات مستقلة أخرى، بما في ذلك لجان التحقيق التابعة للأمم المتحدة. وعندما تُعوزها القدرة أو لا تُتاح لها الفرصة لذلك، لأسباب منها العوامل الأمنية، ينبغي لها، على الأقل، التماس شهادات الضحايا والشهود وجمع الأدلة وحفظها في مكن آمن لاستخدامها مستقبلاً في الإجراءات القضائية أو غيرها من الإجراءات المناسبة، بما في ذلك عمليات العدالة الانتقالية اللاحقة.

٢- تأسيس الخبرات والقدرات الداخلية

٥٠- يشكل إنشاء جهات تنسيق أو وحدات مؤسسية معنية بالتشرد الداخلي داخل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ممارسةً جيدةً. وينبغي إنشاء هذه الوحدات في وقت مبكر كجزء من تدابير الوقاية والإنذار المبكر لا أن تُطلق باندلاع حوادث التشرد. وقد أكدت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على أهمية إضفاء الطابع المؤسسي على المعارف المتعلقة بمعايير التشرد الداخلي وقضاياها. فحتى في الدول القليلة خبرتها أو المدعومة في مجال التشرد الناجم عن النزاعات أو الكوارث، يوصى بتأسيس هذه الخبرات من باب تدابير الوقاية والتأهب، بما في ذلك التصدي للتشرد الناجم عن المشاريع الإنمائية أو البنيات التحتية أو حوادث العنف الإثني أو الديني أو السياسي.

٥١- وتبت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الحلول المناسبة لتأسيس المعارف المتعلقة بالتشرد الداخلي داخل هيكلها التنظيمية والتشغيلية. وأياً كان الحل المفضل، فإن بناء الموارد والقدرات المؤسسية، بما في ذلك من خلال تدريب الموظفين الحاليين، أمر ضروري. وعندما يظهر نقص في المعرفة التقنية، تبادر المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إلى التماس الدعم لتلبية احتياجات الأشخاص المشردين داخلياً. وتوجد عدة طرق للدعم الدولي، بما في ذلك أدوات بناء القدرات التقنية والمبادئ التوجيهية التي تقدمها مفوضية حقوق الإنسان ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين والمقررة الخاصة وغيرها من الهيئات والوكالات الإنسانية الدولية المعنية بحقوق الإنسان^(١٥).

٣- المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان كجزء من النهج المتعددة المؤسسات

٥٢- أثبتت النهج المتعددة المؤسسات المتبعة لدعم المشردين داخلياً وحميتهم فعاليتها، حيث تعمل هذه المؤسسات بأدوار محددة ومتكاملة بشكل جيد من أجل تحقيق نتائج جماعية. وقد أبرزت مفوضية شؤون اللاجئين^(١٦) أن العمل بالشراكة مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بشأن رصد الحماية يعزز من إمكانية وصول هذه المؤسسات إلى الفئات الضعيفة، وإلى الذين يعيشون في أوضاع أمنية صعبة وإلى المناطق غير الآمنة. وقد زادت قدرتها التشغيلية وفعاليتها بفضل ما يقدمه الشركاء الدوليون للمؤسسات الوطنية من شراكات العمل الوثيق ومن الدعم

(١٥) .See, for example, UNHCR, *Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons* (n.d.)

(١٦) .See UNHCR, *Stocktaking Exercise*

المالي والتقني. ففي أفغانستان ونيجيريا، لاحظت مفوضية شؤون اللاجئين أنه بفضل سمعتها ومكانتها إلى حد ما، أدى قرارها العمل بشراكة مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إلى تحسين سمعة تلك المؤسسات لدى الجهات الفاعلة الحكومية، فحظيت بمزايا أفادت على صعيد إمكانية الوصول، والتأثير، والمكانة.

٥٣- وتعزز الشراكة في العمل مع الوكالات الإنسانية من القدرة والمهارات والخبرات لدى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التي تكون في بعض الأحيان أقل خبرة وضعيفة الموارد. وإدراج المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بشكل منهجي في مجموعات الحماية وغيرها من المجموعات ذات الصلة، بما فيها نظام مجموعات العمل الإنساني، أو الأفرقة العاملة الوطنية، مُفيدٌ للهيئات العاملة على ضمان الفعالية والكفاية والتعاون عند اتخاذ الإجراءات على صعيد القطاعات ذات الأولوية وأصحاب المصلحة الوطنيين والدوليين.

٥٤- والشريك الدولي الطبيعي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هو مفوضية شؤون اللاجئين التي تقوم، من خلال قسم المؤسسات الوطنية والآليات الإقليمية التابع لها، بدعم إنشاء وتعزيز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وتعمل على دعمها في تنفيذ ولاياتها الواسعة لحقوق الإنسان^(١٧). وتعد مفوضية شؤون اللاجئين مذكرات إرشادية وأدوات منهجية وتجمع أفضل الممارسات والدروس المستفادة بشأن القضايا المتعلقة بالمشردين داخلياً، مع الاعتراف بأن وجود مؤسسات وطنية قوية تراقب أعمال حقوق الإنسان أمر بالغ الأهمية والضرورة لضمان عدم وجود فراغ في مجال حقوق الإنسان والحماية. كما تقدم المفوضية الدعم إلى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من خلال نشر موظفين لشؤون حقوق الإنسان في المناطق التي فيها أزمات، على سبيل المثال. ويساعد التعاون السابق والأنشطة المشتركة في ضمان جاهزية المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وقدرتها بشكل جيد على مواصلة وتحسين أدوارها الأساسية مع المشردين داخلياً عند غياب الشركاء الدوليين.

٥٥- ورغم أن هذا النشاط هو نشاط أساسي للهيئات الإنسانية، كثيراً ما يُعرف رصد حقوق الإنسان والحماية بشكل ضيقٍ منحصر في سياق الولايات والأولويات الإنسانية للمؤسسات الوطنية. ومن الناحية الإستراتيجية، قد يكون من الأنفع معالجة بعض قضايا حقوق الإنسان الحساسة بتدخلات تتجاوز نطاق العمليات الإنسانية الحالية^(١٨)، كما في قضايا من قبيل الاحتجاز أو العنف على أيدي قوات الأمن التي من شأنها، إن أُثرت مع السلطات، أن تؤثر في العلاقات وتعرق وصول المساعدات الإنسانية وتسليمها. وبما أن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان شركاء متخصصون في مجال حقوق الإنسان، فإنها أنسب للمساهمة، بل إن عليها إثارة القضايا الحساسة في هذه الظروف.

٥٦- وقد يضطر الشركاء في المجال الإنساني إلى الانسحاب من حالات تشرد مستمرة أو إلى خفض مستوى وجودهم عند انتهاء مرحلة الأزمة وقبل إيجاد حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً، الذين قد يظلون ضعفاء للغاية. لذا يجب أن تظل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان

(١٧) .See www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx

(١٨) See Inter-Agency Standing Committee Policy on Protection in Humanitarian Action, 2016. Available at <https://interagencystandingcommittee.org/protection-priority-global-protection-cluster/documents/iasc-policy-protection-humanitarian-action>

كاملة الحضور حتى لا تكون أي فجوات في الحماية. وبالتالي، ينبغي التخطيط مسبقاً لاستراتيجيات الانسحاب الإنساني بالتشاور مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وفي الواقع، عندما ينسحب الشركاء في المجال الإنساني، ينبغي السعي الحثيث إلى تشجيع المشاريع المشتركة والتعاون بين الشركاء الإنمائيين والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من أجل الحفاظ على وجودهم وأنشطتهم وكذلك ضمان إمكانيات التمويل الجديدة والجارية. وبوصف البرنامج الإنمائي شريكاً رئيسياً في التنمية، يعمل البرنامج على تعزيز التعامل مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ودعمها، فوضع مجموعة أدوات مشتركة بين البرنامج الإنمائي ومفوضية حقوق الإنسان للتعاون مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وأضفي الطابع الرسمي على شراكة ثلاثية في عام ٢٠١٧ وتوسعي الشراكة إلى إطار تعاوني متماسك لتعزيز الدعم المقدم إلى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان^(١٩).

٥٧- وتؤدي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دوراً مهماً في الاتصال، حيث تربط المؤسسات الوطنية والدولية وتتيح منصة لتبادل الآراء. وكثيراً ما تدعم المنظمات غير الحكومية الأشخاص المشردين داخلياً وتقدم إليهم مجموعة من الخدمات وتدافع عن حقوقهم. ومع ذلك، قد تفتقر هذه المنظمات إلى معرفة واسعة بحقوق الإنسان، وقد تكون المؤسسات الوطنية لهم مورداً أساسياً في مجال حقوق الإنسان. وقد أشارت المؤسسة الوطنية لأوكرانيا إلى تعاملها مع المنظمات غير الحكومية والمنظمات المعنية بالأشخاص المشردين داخلياً النشطة في المجتمعات المتضررة من التشرد من خلال إسداء المشورة إليها ودعم أنشطتها وحشد التأييد وتنظيم الحملات، وتقديم المعلومات والموارد المتعلقة بحقوق الإنسان الخاصة بالأشخاص المشردين داخلياً والمعلومات المتعلقة بطبيعة الآليات الوطنية أو الدولية التي ينبغي استخدامها. ثم إن إقامة روابط قوية مع المنظمات غير الحكومية وتنظيم أنشطة مشتركة معها يوسع أيضاً من قدرة المؤسسات القليلة مواردُها على الوصول إلى المشردين داخلياً.

٤- تطوير وتعزيز القوانين والسياسات الوطنية

٥٨- للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دور قوي محتمل في الدعوة إلى سيادة القانون والنهوض به. ذلك أن المؤسسات المنشأة وفقاً لمبادئ باريس محوّلة ببحث أي تشريعات أو أحكام إدارية سارية، وكذلك مشاريع القوانين والمقترحات، وتقديم توصيات لضمان توافقها مع المبادئ الأساسية لحقوق الإنسان. ويمكن لهذه المؤسسات أن توصي باعتماد تشريعات جديدة وتعديل التشريعات، واعتماد أو تعديل التدابير الإدارية على المستويين المحلي والوطني. وعلى نحو ما أكدته مفوضية حقوق الإنسان، تساهم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في عمل البرلمانات الفعالة (التي يُجهد أن تكون لها هيئة لحقوق الإنسان)، ومنظمات المجتمع المدني القوية والدينامية، ووسائط الإعلام والجمعيات اليقظة والمتجاوبة التي تشجع هدف إشاعة ثقافة حقوق الإنسان^(٢٠).

٥٩- وعديدة هي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التي تدعو إلى تشجيع وضع قوانين وسياسات وطنية بشأن التشرد الداخلي بالاستناد إلى المبادئ التوجيهية. وقد شاركت مراراً في صياغة هذه الأطر (بل إنها قادت عمليات رائدة أحياناً)، كما حدث في أوغندا، وجورجيا،

(١٩) انظر https://nhri.ohchr.org/EN/IHRS/tripartite/Documents/TPP%20Flyer%20Feb2018_FINAL.pdf

(٢٠) انظر www.ohchr.org/EN/Countries/NHRI/Pages/NHRIMain.aspx

وسري لانكا، والفلبين، وكينيا والمكسيك. ويعد عملها حيويًا لضمان وجود تدابير قانونية وسياسية مناسبة، وهذه الوظيفة من أعلى أولويات الدعوة لدى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في البلدان التي تعاني من التشرذم الداخلي. وقد وبفضل موقعها الفريد بين الهيئات الوطنية ومرجعيتها في القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان تسنى للمؤسسات الوطنية بدء أدوار قيادية وتقلدها في صياغة القوانين والسياسات الوطنية بالتعاون مع الهيئات الوطنية الأخرى، والمجتمع المدني، ومع الأشخاص المشردين داخلياً أنفسهم وهذا هو الأهم.

٦٠- والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من أصحاب المصلحة الرئيسيين في بناء المؤسسات وتساهم في إنشاء هيئات ولجان لحقوق الإنسان وغيرها من هيئات الخبراء الفنية والتنفيذية المختصة بالتصدي للتشرذم الداخلي وبصياغة القوانين والسياسات. وتسهل مشاركة أصحاب المصلحة الآخرين في هذه الهيئات والمنتديات، بما في ذلك ممثلو الأشخاص المشردين داخلياً. وغالباً ما تعمل في أدوار التيسير والوساطة، فتجري المشاورات وتكون منبراً أو جسراً يربط بين المجتمع المدني والحكومة. ويدعو بعض هذه المؤسسات بقوة إلى زيادة الاهتمام بالتشرذم الداخلي من جانب الحكومات التي لا تعترف بالمشكلة وبالالتزامات في مجال حقوق الإنسان. ففي السلفادور والمكسيك، دعت المؤسسات الوطنيتان لحقوق الإنسان إلى الاعتراف بالتشرذم الداخلي الناجم عن عنف العصابات وإلى اتخاذ إجراءات حكومية، بما فيها التدابير القانونية والسياساتية.

٦١- وفي السياق الأفريقي، تعد اتفاقية كمبالا المعيار الإقليمي الوحيد الملزم قانوناً بشأن المشردين داخلياً. وثمة هدف رئيسي في مجال الدعوة حددته المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في أفريقيا وهو التصديق على الاتفاقية وإدراجها في القانون الداخلي. وحتى بالنسبة إلى الدول التي صدقت الاتفاقية، لا يزال التنفيذ ضعيفاً وتبدل بعض المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان جهوداً كبيرة في مجال الدعوة لتشجيع التنفيذ. وتعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في أفريقيا، بما في ذلك من خلال شبكتها الإقليمية، على الصعيدين الإقليمي والوطني للدعوة إلى عقد مؤتمر فعال وواسع الولاية يجمع الدول الأطراف في الاتفاقية كآلية إقليمية مهمة للرصد والامتثال، حبذا أن تكون لها وظيفة رفع التقارير يمكن للدول أن تساهم فيها بتقديم معلومات على المستوى الوطني. وتشير خطة عمل هراري لتنفيذ اتفاقية كمبالا^(٢١)، والتي تم اعتمادها خلال المؤتمر الأول للدول الأطراف في الاتفاقية، إشارة صريحة إلى دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والخطوات التي يمكن أن تتخذها والحاجة إلى دعمها في هذه المهام.

٦٢- وبمجرد اعتماد القوانين والسياسات، تكيف المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أدوارها لتكون جهات فاعلة رائدة في تعزيز التنفيذ من خلال أنشطة مثل رصد حقوق الإنسان، والتنسيق، والإعلام، والتوعية، وتقديم المساعدة القانونية. ولا يزال التنفيذ العملي للقوانين والسياسات الحالية المتعلقة بالتشرذم الداخلي يمثل تحدياً كبيراً. ولدى بعض الدول خطط عمل وطنية بشأن تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، وتعد المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من أصحاب المصلحة الرئيسيين في هذه الخطط. ولأن المؤسسات الوطنية دعت إلى وضع هذه الخطط مع السلطات الوطنية، ينبغي لها الضغط من أجل تضمين هذه الخطط اهتماماً خاصاً بالتشرذم الداخلي.

(٢١) See <https://au.int/en/pressreleases/20170406/plan-action-implementation-kampala-convention-adopted-conference-states>

٥- المساعدة القانونية والشكاوى الداعمة

٦٣- تقديم الدعم والمساعدة القانونية وظيفاً أساسية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. إذ تيسر خدماتها القانونية المجانية الوصول إلى العدالة وسبل الانتصاف والتعويض للمشردين داخلياً. وحيثما توجد قوانين بشأن التشرد الداخلي، تصبح هذه الأنشطة التقليدية منسجمة مع الحالات الخاصة بالمشردين داخلياً، بما في ذلك توسيع آليات الشكاوى لتشمل حماية المشردين داخلياً؛ وتقديم الخدمات والمساعدة القانونية؛ وتدريب موظفي القضاء والمؤسسات العامة الأخرى لفهم القوانين وتطبيقها. وهذا هو الحال في أوكرانيا، وجورجيا، وكولومبيا، وكينيا. وقد أبرزت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أهمية تطوير الاجتهاد القضائي الوطني بشأن التشرد الداخلي، حتى بدون وجود قانون خاص بذلك، كما أبرزت أهمية إثبات الأسبقية القانونية لأحكام المحاكم الصادرة باسم المشردين داخلياً، مما يحسن من سبل الانتصاف القانونية المتاحة لهم.

٦٤- وتقدم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان معلومات أساسية إلى الهيئات الحكومية تكشف عن الصعوبات التي يمكن التغلب عليها بسرعة، لا سيما عندما يتيح القانون الخاص بالتشرد الداخلي الضمانات القانونية والوضوح. غير أنه في حالة عدم وجود هذا القانون أو عندما تستمر الحواجز التي تحول دون حل المشكلات التي تؤثر في الأشخاص المشردين داخلياً، مثل وجود متطلبات قانونية متعلقة بتقديم الخدمات، والوثائق والوصول إلى المستندات، أصبحت هذه المشكلات أول أهداف الدعوة لبعض المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، التي تسعى بسرعة إلى الحصول على سبل انتصاف قانونية بموجب القانون المعمول به وفي إطار التدابير الإدارية. ففي أفغانستان، تعاملت المؤسسة مع السلطات البلدية نيابة عن المشردين داخلياً في أمور تتعلق بإصدار بطاقات الهوية الوطنية وتسجيل الأطفال المشردين في المدارس، والحصول على المياه، والنزاعات على الأراضي والممتلكات.

٦٥- وتسعى المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إلى فتح سبل الانتصاف القانونية للأشخاص المشردين داخلياً من خلال جميع القنوات المتاحة، بما فيها المذكرات المقدمة من أصدقاء المحكمة، والانخراط في التقاضي الاستراتيجي، والتعامل مع المحاكم الدستورية أو غيرها من المحاكم أو الهيئات المعنية بالنظر في الشكاوى على المستوى الوطني و/أو الدولي. وتدعو هذه المؤسسات أيضاً إلى تطبيق تشريعات معينة مواتية لحقوق المشردين داخلياً. ففي الفلبين، أصدرت مؤسستها استشارات قانونية تفسر التشريعات القائمة لحماية حقوق المشردين داخلياً وعقدت اجتماعات مائدة مستديرة مع الحكومات البلدية لتمكينهم من فهم وتنفيذ هذه القوانين والتدابير.

٦٦- وقد تكون احتياجات المشردين داخلياً من المساعدة القانونية متنوعة ومعقدة وقد تتطور عبر مراحل التشرد. وقد يحتاجون إلى تدخلات أخصائيين لحماية حقوقهم الإنسانية. فعلى سبيل المثال، غالباً ما يؤدي التشرد إلى فقدان وثائق أساسية أو تصبح المستندات باطلة في مواقع التشرد، مما قد يحول دون وصول الأشخاص المشردين داخلياً إلى الخدمات، والمساعدة الاجتماعية، وحق التصويت. وكثيراً ما تكون حقوق الأرض والسكن والملكية أيضاً من المجالات التي تشغل كثيراً بال المشردين داخلياً. وأكدت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على الحاجة إلى مساعدة الأشخاص المشردين داخلياً فيما يتعلق بهذه الاحتياجات التخصصية، كما أن المؤسسات الوطنية العاملة مع المشردين بنت القدرات والخبرات والعمليات اللازمة للتصدي لهذه الحالات.

٦- التوعية، والتعليم، والتدريب في مجال حقوق الإنسان

٦٧- تنشر المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان معلومات عن حقوق الإنسان وتتيح التعليم والتدريب لمختلف أصحاب المصلحة، بما في ذلك التدريب على المبادئ التوجيهية. ويعد إعلام المشردين داخلياً بحقوقهم أمراً حيوياً لتمكينهم من المطالبة بحقوقهم وضمان مساءلة الحكومة. فعلى سبيل المثال، في جورجيا، وقف مكتب المحامي العام على محدودية الوعي لدى المشردين داخلياً بحقوقهم ورأى في ذلك صعوبة تحول دون التوصل إلى حلول دائمة. وقد يكون من المفيد أن تشمل أنشطة التوعية والأنشطة التشغيلية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، بما في ذلك أنشطة رصد حقوق الإنسان، عناصر بشأن التوعية بحقوق الإنسان، تكون مناسبة ومخصصة للأشخاص المشردين داخلياً. وأكدت المؤسسات الوطنية على الحاجة إلى الوصول إلى قادة المجتمعات المحلية وكذلك إلى جهات أخرى منها الفئات الأضعف في أوساط السكان المشردين.

٦٨- وحتى عندما تكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ذات قدرة محدودة أو لما يصعب الوصول إلى المشردين داخلياً، تظل هذه المؤسسات قادرة على تقديم المعلومات والخدمات الاستشارية، كأن تنشئ خطوط مساعدة مخصصة ونقاطاً لتقديم المعلومات ومكاتب للشؤون الجنسانية ومراكز لالتماس المشورة لتمكين الأشخاص المشردين داخلياً من الحصول على المعلومات، التي يُفضّل أن تكون باللغات المحلية، وتوجيههم نحو مقدمي الخدمات. تقدم المنظمات غير الحكومية في كثير من الأحيان خدمات أساسية للمشردين داخلياً بوصفها مقدمة لخدمات الخط الأمامي؛ ومع ذلك، فقد تفتقر إلى الخبرة في مجال حقوق الإنسان. وتعمل المؤسسات الوطنية في شراكة وثيقة مع هذه المنظمات غير الحكومية لضمان دقة المعلومات والمشورة. وبفضل التعامل مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تزداد المعرفة بحقوق الإنسان لدى المنظمات غير الحكومية وتحسن عملياتها في جمع المعلومات المتعلقة بحقوق الإنسان وتبادل البيانات مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان التي قد تفتقر إليها.

٦٩- وتضطلع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بأنشطة محددة للتوعية والتدريب مع سلطات الجيش والشرطة والسلطات المدنية التي تكون على اتصال بالمشردين داخلياً، بمن فيهم المسؤولون عن الأمن وتقديم الخدمات وإدارة المخيمات. وكان هذا هو الحال، على سبيل المثال، في أفغانستان وسري لانكا والفلبين والنيجر ونيجيريا. وقد تدعو الحاجة إلى تدريب الموظفين داخل المحاكم والمكاتب العامة المناسبة، بما في ذلك الهيئات المعنية بالنظر في الشكاوى، لتوفير الخبرة بشأن محتوى القوانين والمعايير الدولية والإقليمية والوطنية المتعلقة بالتشرد الداخلي وتفسيرها وتنفيذها على المستوى الوطني.

٧٠- ووسائل الإعلام حاسمة الأهمية في تشكيل الرأي العام ووضع الخطط الاجتماعية والسياسية والاقتصادية. وتساعد التغطية الإعلامية الدقيقة والمستنيرة والمستمرة لحقوق الإنسان على تشكيل مواقف المجتمع وتساهم في إحداث تغييرات حقيقية في القانون والسياسة والممارسة^(٢٢). واقترحت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان تنفيذ استراتيجيات لإشراك وسائل الإعلام في تناول قضايا التشرد الداخلي والرصد وإشراك وسائل الإعلام بشكل منهجي، بما في ذلك عن طريق تقديم حزم من المعلومات، للتصدي لمسألة وصم الأشخاص المشردين

داخلياً في التغطية الإعلامية وتوعية وسائط الإعلام بقضايا التشرد الداخلي. وبالمثل، قد تستخدم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بشكل متزايد وسائط التواصل الاجتماعي للوصول إلى جماهير أوسع، بما في ذلك في الأماكن التي يصعب الوصول إليها، ولجمع المعلومات ونشرها.

٧- تشجيع وتيسير مشاركة الأشخاص المشردين داخلياً

٧١- تؤكد المبادئ التوجيهية حقّ المشردين داخلياً في المشاركة في البرامج وعمليات صنع القرار التي تسهم. ومع ذلك، تظهر التجربة أن الأشخاص المشردين داخلياً كثيراً ما لا يُشاورون بشكل كامل وأن مشاركتهم متدنية. وكما أبرزت المقررة الخاصة في تقريرها عن مشاركة المشردين داخلياً (A/72/202)، فإن مبدأ "لا غنى عنا فيما يخصنا" ينطبق بالمثل على المشردين داخلياً، الذين ينبغي استشارتهم في جميع مراحل التشرد. وتيسر المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هذه المشاركة، ونظراً إلى مكائنها الفريدة بين الجهات الفاعلة الوطنية والدولية فهي ليست الأنسب للتعبير عن شواغل الأشخاص المشردين داخلياً في مختلف المنتديات فحسب، بل هي الأنسب لتيسير تمثيل أفراد هذه الفئة عند الاقتضاء أيضاً.

٧٢- ويمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تساعد المشردين داخلياً في التنظيم والتعبئة لبناء أو تعزيز قدرتهم على تحديد وتحقيق أولوياتهم الخاصة والوصول إلى المنتديات ذات الصلة لتشكيل وتوجيه البرامج والاستراتيجية بدلاً من أن يكونوا متلقين سلبيين. ويمكنهم تعزيز عمليات شفافة وشاملة للمشاركة لضمان إشراك النساء والشباب والمستضعفين من المشردين داخلياً، بما في ذلك كبار السن أو الأشخاص ذوو الإعاقة أو أفراد مجتمع المثليات أو المثليين أو مزدوجي الميل الجنسي أو مغايري الهوية الجنسية أو حاملي صفات الجنسين، الذين يواجهون مشاكل معينة في مجال حقوق الإنسان ولديهم احتياجات وآراء وتطلعات مختلفة. ففي كولومبيا، تقدم المؤسسة الدعم من أجل تعزيز المجتمعات المشردة أو المعرضة لخطر التشرد وتعزيز منظماتها، بتنظيم دورات تدريبية محددة في السياسة العامة لتعزيز قابلية إعمال حقوق المشردين داخلياً وتفعيل مشاركتهم في عمليات السياسة العامة.

٧٣- وتبرز خطة عمل المبادئ التوجيهية، بتركيزها على المشاركة، الأنشطة التي يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تسهم بها، بما في ذلك تيسير ودعم مشاركة المشردين داخلياً في العمليات الرئيسية للتنمية وبناء السلام. وضمان إمكانية مشاركة الأشخاص المشردين داخلياً في العمليات السياسية في الأماكن المشردين بها وظيفة رئيسية أخرى للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. فقد يواجه الأشخاص المشردون داخلياً حواجز تحول دون مشاركتهم السياسية في الأماكن المشردين بها، بما في ذلك عدم وجود الوثائق التي تسمح لهم بالتصويت أو الترشح للمناصب. وتضغط المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من أجل إيجاد حلول لضمان حق المشردين داخلياً في المشاركة السياسية، بما في ذلك القيام بمبادرات لتسجيلهم ومساعدة الهيئات الانتخابية في إقامة أماكن تصويت متنقلة.

٨- العمل على مقربة من المشردين داخلياً

٧٤- إدراكاً للتهديدات والتحديات الخطيرة المحدقة كثيراً بحقوق الإنسان والمرتبطة بالتشرد الداخلي، تسعى بعض المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إلى الاقتراب من الأشخاص المشردين داخلياً والمجتمعات المضيفة التي كثيراً ما تستوعبها حتى تكون قادرة على الاستجابة بسرعة

وفعالية عند الضرورة. ثم إن القرب من المجتمعات والمشاركة المجتمعية القوية من الأمور الأساسية لرصد وإنشاء آليات الإنذار المبكر، كما ذكر سابقاً. ذلك أن إنشاء مكاتب فرعية إقليمية أو محلية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في المناطق التي بها أشخاص مشردون داخلياً أو نشرَ مراقبين لحقوق الإنسان من ذوي المعرفة المحلية في المناطق المتأثرة كان أمراً فعالاً في أوكرانيا، وجمهورية الكونغو الديمقراطية، وجورجيا، وكولومبيا، وكينيا، والنيجر.

٧٥- إن تطوير علاقات عمل وثيقة مع السلطات المحلية والبلدية أمر أساسي ويتطلب حضوراً محلياً متسقاً. وتوجد السلطات المحلية في المقدمة فيما يخص جهود الدعم والحماية وتحمل عبء أعداد كبيرة من المشردين داخلياً، من دون موارد أو خبرة كافية في كثير من الأحيان. ومن خلال إنشاء مكاتب إقليمية أو محلية، يمكن للمؤسسات الوطنية إقامة علاقات تعاون مع السلطات المحلية وإسداء المشورة لها والتأثير إيجاباً في أنشطتها وبرامجها للمساعدة في ضمان توافقها مع المعايير الوطنية و/أو الدولية. وهذا الانخراط الوثيق ضروري للحماية، كما أن وجود مراقبين من المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان هو تدبير وقائي وحمايوي ويشجع على اتخاذ إجراءات ملموسة.

٧٦- وسلطت المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان في هندوراس الضوء على آلياتها المحلية لحماية حقوق الإنسان في التصدي للتلشر الناجم عن العنف المتصل بالعصابات. وأنشأت وحدة للتلشر القسري، تضع توقعات للمخاطر بناءً على أبحاث وإحصاءات لتوجيه جهود الوقاية استناداً إلى ٣٣ موظفاً موجودين في أكثر من ٣٠ بلدية. وأجرت أنشطة تشمل مراقبة الأوضاع المحلية، وجمع البيانات، وإذكاء الوعي بالتلشر الداخلي. وفي الفلبين، أنشأت المؤسسة الوطنية لحقوق الإنسان مكتب المساعدة والزائرين لتعبئة الموارد والخدمات للمتضررين من انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك المساعدة المجتمعية للأسر التي شردت قسراً، وأصبح لديها الآن مركز للأزمات والنزاعات والحماية الإنسانية.

٩- الإبلاغ والإعلام

٧٧- تتمتع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بسلطة الإدلاء بالآراء وتقديم التوصيات والمقترحات والتقارير بشأن أي مسائل تتعلق بتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها، ولها أن تقرر نشرها. ويساعد رفع التقارير العامة الشاملة عن حالة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً، بما في ذلك تقديم التوصيات والتقارير إلى البرلمانات والهيئات الحكومية الأخرى، على التأثير في السياسة الحكومية وصنع القرارات ويشجع على اتخاذ إجراءات المتابعة ذات الصلة. وتتيح الطبيعة العامة لتقارير المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان قاعدة استدلالية أساسية كما أنها تسائل الهيئات الحكومية. ومن بين مؤسسات أخرى، تقدم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في أوكرانيا، وجورجيا، والسلفادور، والفلبين، والعراق، ونيبال، وهندوراس تقارير منتظمة عن حالة حقوق الإنسان للمشردين داخلياً مستندةً في ذلك إلى رصدها للأوضاع وتقديم توصيات.

٧٨- ولا تعترف بعض الحكومات رسمياً بالتلشر الداخلي الناجم عن أسباب معينة، بما في ذلك العنف المستشري، وبالتالي آثار حقوق الإنسان المترتبة على ذلك فيما يخص المشردين. وقد قامت مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان، بما فيها مؤسستا السلفادور والمكسيك، بقيادة دراسات بشأن التلشر الداخلي تقدم بيانات أساسية تكشف عن تأثير عنف العصابات فيما يخص التلشر

وعن قضايا حقوق الإنسان التي تمس المشردين داخلياً. وتذكي هذه البيانات الأساسية الوعي لدى المسؤولين الحكوميين وعامة السكان وتتيح أداة رئيسية للدعوة إلى الحماية وإيجاد الحلول لفائدة المستضعفين من المشردين داخلياً الذين يتلقون مساعدة حكومية ضئيلة أو لا يتلقونها بتاتاً. وسلطت المؤسسات الضوء على الحاجة إلى التواصل الاستباقي مع الأشخاص المشردين داخلياً من أجل تسجيل الحالات وتقديم المساعدة، بما في ذلك للأشخاص الذين يصعب الوصول إليهم، وتحسيد الحجم الكلي للمشكلة. ولقد أدركت المؤسسات أنه بالنسبة لبعض الأشخاص المشردين داخلياً المعرضين للخطر، يُعدي التخفي استراتيجي للتكيف والبقاء، كما هو الشأن على سبيل المثال حينما يتعرضون لخطر ازدياد العنف وتغيّب تدابير الحماية.

٧٩- وتستفيد المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من آليات الإبلاغ والرصد وجمع المعلومات لدى الهيئات والآليات الإقليمية والدولية لحقوق الإنسان التي ترصد تنفيذ معايير حقوق الإنسان على الصعيد الوطني. وتقدم تقارير إلى هيئات معاهدات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، بما في ذلك اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وآلية الاستعراض الدوري الشامل والإجراءات الخاصة، من بين أمور أخرى. وينبغي لهذه التقارير أن تجسد قضايا التشرّد الداخلي. ويمكنها الاستفادة من التوصيات والنواتج ذات الصلة المنبثقة عن هذه الآليات للمساعدة في جهود الدعوة التي تبذلها على الصعيد الوطني. ولأن معظم الآليات الدولية يفتقر إلى سلطة الإنفاذ على المستوى الوطني، يمكن للمؤسسات الوطنية أن تساعد في جعل توصيات هذه الآليات حقيقة واقعة.

١٠- المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في حالات التشرّد لفترة طويلة والتوصل إلى حلول دائمة

٨٠- كثيراً ما يتواصل التشرّد الداخلي لدى انتهاء الأزمة الإنسانية الفورية، وغالباً ما توجد فجوة كبيرة في مجال الحماية والتوصل إلى حلول دائمة لا تزال تتطلب مشاركة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان. وفي الواقع، تسهم المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في ضمان عدم التشرّد لفترة طويلة من خلال الدعوة المستمرة إلى إيجاد الحلول السريعة والمناسبة. ومع ذلك، عندما يطول التشرّد، يصبح دور المؤسسات الوطنية حاسماً في الحفاظ على الاهتمام بحقوق الإنسان الخاصة بالمشردين داخلياً حيث يقلل الشركاء الإنسانيون الرئسيون من وجودهم وأنشطتهم. ويعد الدور الهام للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في الدعوة إلى حلول دائمة للأشخاص المشردين داخلياً أمراً حيوياً عندما يتضاءل الاهتمام بشواغلهم وحقوقهم مع مرور الوقت، بما في ذلك من جانب الحكومة.

٨١- ويجب على المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تحرص على أن تكون تدابير الحد من التشرّد الداخلي مطابقة للمعايير الدولية، بما في ذلك إطار اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المتعلق بالحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخلياً، والتي تستند إلى المعايير الدولية لحقوق الإنسان. وتعني طبيعة التشرّد لفترة طويلة أن على المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تتعامل عن كثب مع الأشخاص المشردين داخلياً لمدة شهور بل لسنوات، إلى أن تخفّي كل دواعي القلق المتعلقة بحقوق الإنسان فيما يتعلق بتشردهم وبتّم التوصل إلى حلول دائمة. ومثلما تقع على عاتق الحكومات الوطنية مسؤولية تقديم دعم محدد للمشردين داخلياً حتى يتم التوصل إلى حلول دائمة، تتحمل المؤسسات الوطنية القدر ذاته من المسؤولية عن مواصلة عملها والضغط على الحكومة عند الضرورة للوفاء بالتزاماتها في مجال حقوق الإنسان.

٨٢- وأحياناً يُشجع الأشخاص المشردون داخلياً أو يُجبرون على العودة إلى أماكن غير آمنة أو غير معادة البناء بعد النزاع أو الكوارث. لذا ينبغي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تؤكد على الحق في حرية تنقل الأشخاص المشردين داخلياً وأن تكون هذه العودة عن علم وطوعية وآمنة، وأن يجري التحقق من تقييمات الحكومة التي تفيد بأن العودة آمنة ودون مخاطر متعلقة بحقوق الإنسان. وأشار بعض المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إلى الحاجة إلى تطوير القدرة على دعم إعادة إدماج الأشخاص المشردين داخلياً في المجتمع، أيّاً كان الحل الدائم الذي يختارونه (العودة أو الاندماج المحلي أو الاستيطان في مكان آخر)، مع الاعتراف بأن شواغل جديدة في مجال حقوق الإنسان قد تنشأ، من قبيل التوترات المحتملة مع المجتمعات القائمة في مجالات التكامل والحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، على سبيل المثال.

٨٣- إن إيجاد حلول لقضايا الحقوق المعقدة، مثل حقوق الإسكان والأراضي والممتلكات، هو المفتاح لمشكلة التشرد لفترة طويلة. وتؤدي المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان دوراً في الدعوة إلى العودة أو رد الممتلكات أو التعويض المناسب عن الخسارة حيثما كان ذلك ممكناً، الأمر الذي قد يتطلب بناء القدرات والخبرات المتخصصة لتمكينها من تمثيل المشردين داخلياً بشكل كاف. واسترعت المؤسسات انتباه الحكومة إلى انتهاكات حقوق السكن والأراضي والملكية. فقد عملت المؤسسة الوطنية الفلبينية، على سبيل المثال، من خلال نشراتها الإنذارية، مع الحكومة المحلية على أن تكون العودة وإعادة التوطين وفقاً لحقوق الأشخاص المشردين. وقد تحتاج المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان إلى الدعوة إلى وضع أطر قانونية وطنية إضافية وبمكثتها في هذا الصدد الاعتماد على المعايير الدولية لحقوق الإنسان، بما في ذلك المبادئ المتعلقة برد المساكن والممتلكات إلى اللاجئين والمشردين التي وضعها بولو سيرجيو بينهيرو^(٢٣).

٨٤- وتعمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان على النهوض بِنُهج التنمية القائمة على الحقوق في سياق خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، التي توفر للمؤسسات الوطنية إطاراً عالمياً قيماً تسعى من خلاله إلى تحقيق أهداف على المستوى الوطني باسم الأشخاص المشردين داخلياً، لا سيما من خلال دمج قضايا التشرد الداخلي في خطط التنمية الوطنية والمحلية. ومن الغايات الرئيسية للأهداف في "السعي إلى إعمال حقوق الإنسان للجميع"^(٢٤)، وينبغي أن تكون المؤسسات الوطنية في صلب "شبكة المساءلة" لإعمال هذه الحقوق. وبالنظر إلى التقارب الكبير بين أهداف التنمية المستدامة ومعايير حقوق الإنسان وترابطها وتعاضدها، تقوم بعض المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ببناء استراتيجيات لترجمة الأهداف إلى واقع، بما في ذلك لفائدة المشردين داخلياً وفي سياق العمليات المؤدية إلى حلول دائمة.

رابعاً - الاستنتاجات

٨٥- تعترف المقررة الخاصة بنطاق الأنشطة التي تضطلع بها المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان فيما يتعلق بالمشردين داخلياً. وبفضل وصولها إلى مختلف الجهات الفاعلة، وقدرتها على

(٢٣) Food and Agriculture Organization of the United Nations and others, Housing and Property Restitution for Refugee and Displaced Persons: Implementing the "Pinheiro Principles" (2007)

(٢٤) قرار الجمعية العامة ١/٧٠.

التوسط بين الحكومة والمجتمعات المحلية والمنظمات غير الحكومية، وولايتها وقدرتها على التدخل حيثما تقع انتهاكات لحقوق الإنسان، وبفضل فهمها الفريد للحالات المحلية، تكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان ضرورية في منع الظروف المؤدية إلى التشرد الداخلي وحماية الأشخاص المشردين داخلياً ودعمهم. وتقر المقررة الخاصة بوجود قيود، منها ما يرتبط بالموارد والتمويل والقدرات وعدم إمكانية الوصول، والإرادة السياسية، تشكل عقبات تعرقل عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بشأن التشرد الداخلي. وإذا كان من اللازم إدارة التوقعات، فقد أثبتت المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن بالإمكان تحقيق الكثير، وأنها تعمل على إيجاد سبل جديدة واستراتيجية للعمل بفعالية فيما يخص قضايا التشرد الداخلي، بما في ذلك بالتعاون مع الشركاء الوطنيين والدوليين، في جميع مراحل التشرد.

٨٦- يجب مواصلة العمل الأساسي لزيادة المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وتعزيزها وشبكاتها العالمية والإقليمية، مع إدراج الأشخاص المشردين داخلياً بشكل منهجي في ولاياتها وأولوياتها. ولا ينبغي أن تكون المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بديلاً للجهات الفاعلة الحكومية في حماية حقوق الإنسان أو أداء المهام الأساسية للمسؤولية الحكومية. ينبغي لها أن تذكر الحكومة بشكل مستمر وعليها مسؤوليتها الأساسية عن حماية جميع حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق المشردين داخلياً. إن المؤسسات الوطنية ضماناً أساسية وصوت المشردين داخلياً، وتعمل على زيادة الوعي بحقوقهم المدنية والسياسية وضمان الاهتمام بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية البالغة الأهمية، بما فيها الحق في الغذاء والمأوى والصحة والتعليم والسكن والأراضي والملكية، والتقدم نحو حلول دائمة.

٨٧- إن من شأن رصد حقوق الإنسان والتدخل في حالات التشرد أن ينقذ الأرواح. ويجب فهم التشرد الداخلي بشكل أفضل باعتباره مسألة حقوق إنسان وأولوية إنسانية. ويتيح تطبيق النهج القائمة على الحقوق مسارات قوية لحماية المشردين داخلياً وإيجاد الحلول لهم عبر مجموعة واسعة من القضايا، استناداً إلى الإطار المعياري الدولي للحقوق التي وافقت الدول طوعاً على الالتزام به. وتوضيح أهمية الجهات الفاعلة في مجال حقوق الإنسان في حالات الطوارئ الإنسانية المرتبطة بالتشرد، يستوجب ويبرر حضوراً أبرز ودوراً أقوى للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والعمل مع النظراء الحكوميين والإنسانيين والإئتامين كشركاء دائمين في جميع مراحل التشرد. وحتى عند انسحاب الشركاء في المجال الإنساني، تظل قضايا حقوق الإنسان الحرجة قائمة وينبغي ضمان حضور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان.

٨٨- ويعني الترابط بين حقوق الإنسان والعمل الإنساني والتنمية المستدامة، فضلاً عن السلام والأمن، والرغبة في التقارب من أقرب فرصة بهدف تحقيق نتائج جماعية أن المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بصدد تطوير خبرات مؤسسية شاملة تساعد في إقامة علاقات تعاون فعال. وبالمثل، ستستفيد المؤسسات التي لها ولايات إنسانية وإئتامية من دمج فهم حقوق الإنسان والنهج القائمة عليها بشكل أوضح في عملها وأنشطتها التنفيذية. ويمكنها تحقيق ذلك من خلال تعزيز علاقات عملها وتعاونها مع المؤسسات الوطنية قبل حالات التشرد الداخلي وأثناءها.

خامساً- التوصيات

- ٨٩- تقدم المقررة الخاصة التوصيات التالية.
- ٩٠- ينبغي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تقوم بما يلي:
- (أ) إجراء دراسات وجمع معلومات مفصلة تركز على حقوق الإنسان بشأن المشردين داخلياً وجميع أسباب تشردهم حتى تسترشد بها كلياً في عملها؛
- (ب) الاضطلاع بدور قيادي في الدعوة إلى وضع القوانين والسياسات والممارسات الوطنية القائمة على أساس المبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي ودعم هذه القوانين والسياسات والممارسات. ويمكن لهذه القوانين والسياسات أن تشير صراحة إلى دور المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان؛
- (ج) بذل جهود متسقة لتنفيذ القوانين والسياسات وإنفاذها، بما في ذلك عن طريق الرصد والإبلاغ العلني وتقديم المساعدة القانونية إلى الضحايا والدعوة لدى السلطات الوطنية والمحلية؛
- (د) استمرار الانخراط في جميع مراحل التشرد، من الوقاية إلى التصدي، من أجل التوصل إلى حلول دائمة، وإقامة علاقات منتظمة وطويلة الأجل مع المجتمعات المتأثرة؛
- (هـ) إنشاء الخبرة والقدرة الداخلية على التصدي للتشرد الداخلي بفعالية، بما في ذلك عن طريق إنشاء جهات ووحدات اتصال على الصعيدين المركزي والمحلي وزيادة القدرة في مجال التمويل واللوجستيات والمسائل التقنية والموارد البشرية؛
- (و) إقامة وتعزيز الشراكات مع الجهات الفاعلة الوطنية والإقليمية والدولية، بما في ذلك الشركاء في المجال الإنساني والإنمائي، لبناء قدراتهم في مجال حقوق الإنسان، والمساعدة في جعل الحماية ركيزة للعمل الإنساني وتعزيز التعاون من أجل تحقيق نتائج جماعية فيما يخص التشرد الداخلي؛
- (ز) إنشاء نظم وأدوات الإنذار المبكر وآليات الوقاية والتأهب بشأن التشرد الداخلي و/أو الإسهام فيها. ويمكن إجراء دراسة مقارنة للآليات الحالية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لتحديد الممارسات الإيجابية؛
- (ح) زيادة الحضور في مجال رصد حقوق الإنسان منذ المراحل المبكرة للتشرد وفي جميع مراحل و/أو الإسهام في هذا الحضور، بما في ذلك في إطار مجموعات الحماية أو الأفرقة العاملة عند البدء في تشغيلها؛
- (ط) إجراء تحقيقات في انتهاكات حقوق الإنسان للمشردين داخلياً والعمل على تحقيق الفعالية في عمليات التصدي التي تقوم بها السلطات الوطنية؛ وكحد أدنى، التماس شهادات وأدلة لاستخدامها في الإجراءات القضائية أو غيرها مستقبلاً، بما في ذلك عمليات العدالة الانتقالية؛

- (ي) الاضطلاع بأنشطة تثقيفية وتدريبية بشأن المعايير القانونية المتعلقة بالتشرد الداخلي لفائدة المسؤولين الحكوميين، والمؤسسات العسكرية، ومؤسسات إنفاذ القانون، والمشردين داخلياً، والمجتمع المدني، وقادة الرأي العام، والشركاء في المجال الإنساني والإنمائي؛
- (ك) إجراء أنشطة توعية للمشردين داخلياً بشأن حقوقهم، وإجراء مشاورات منتظمة وهادفة وضمان إتاحة المواد المتعلقة بالتشرد الداخلي للمشردين داخلياً باللغات المحلية؛
- (ل) ضمان التعامل مع المشردين داخلياً من النساء، وكبار السن، والأشخاص ذوي الإعاقة، والأطفال والشباب، وغيرهم من الفئات التي تتطلب عناية خاصة لمعالجة شواغلها المتعلقة بحقوق الإنسان؛
- (م) تنظيم حملات توعية عامة بشأن التشرد الداخلي والعمل مع وسائط الإعلام لضمان تغطية إعلامية دقيقة وغير تمييزية؛
- (ن) تشجيع مشاركة المشردين داخلياً في اتخاذ القرارات التي تمسهم، بما في ذلك عن طريق تيسير مشاركتهم في المؤتمرات والمشاورات وهيئات الخبراء ومنتديات صنع القرار، بما فيه التخطيط الإنساني؛
- (س) رصد التقدم المحرز نحو إيجاد حلول دائمة تضمن أن التدابير المتخذة تحمي حقوق الإنسان للمشردين داخلياً وتمثل امتثالاً تاماً للمبادئ التوجيهية وإطار عمل اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات المتعلق بالحلول الدائمة لمشكلة المشردين داخلياً؛
- (ع) المساهمة في النهج القائمة على المجالات مع التركيز على مواطن الضعف الخاصة بالتشرد والآثار المرتبطة بحقوق الإنسان المترتبة على التشرد في المجتمعات المضيفة والمجتمعات الأخرى المتأثرة بالتشرد؛
- (ف) المبادرة بتشجيع اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء تحقيق التماسك الاجتماعي ومبادرات بناء السلام والحوار بين الأطراف المتنازعة ومعها والمشاركة في جهود العدالة الانتقالية والمصالحة مع المشردين داخلياً وباسمهم؛
- (ص) تشجيع الحكومات على دعوة المقررة الخاصة إلى زيارة السلطات الوطنية والمتابعة معها فيما يخص تنفيذ توصيات المقررة الخاصة وغيرها من هيئات حقوق الإنسان الإقليمية والدولية؛
- (ق) بالتعاون مع التحالف العالمي للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والشبكات الإقليمية لهذه المؤسسات، إنشاء منصة على الإنترنت لتبادل المعلومات والأدوات والمبادئ التوجيهية بشأن التشرد الداخلي. وينبغي النظر في وضع برنامج تبادل بين المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان من أجل تبادل التجارب والخبرات؛
- (ر) في ضوء أهداف خطة العمل المرتبطة بالمبادئ التوجيهية، تبادل المعلومات والممارسات الإيجابية واستراتيجيات ومبادرات التصدي، بما في ذلك من خلال الاجتماعات الإقليمية والدولية للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان؛

(ش) في سياق الدول الأفريقية، الضغط من أجل التصديق على اتفاقية الاتحاد الأفريقي لحماية ومساعدة النازحين داخلياً في أفريقيا واعتمادها في التشريعات المحلية والعمل مع الحكومات لضمان تنفيذها الكامل في الممارسة؛

(ت) بالتعاون مع شبكاتها الإقليمية، استكشاف وضع اتفاقيات مماثلة في مناطق أخرى (وفقاً لقرار الجمعية العامة ١٨٢/٧٢)؛

(ث) المشاركة الكاملة في العمليات الوطنية لتحقيق أهداف التنمية المستدامة وتشجيع اتخاذ تدابير محددة في خطط العمل الوطنية لمعالجة وضع المشردين داخلياً.

٩١- وينبغي للحكومات الوطنية أن تقوم بما يلي:

(أ) إنشاء مؤسسات وطنية لحقوق الإنسان وفقاً لمبادئ باريس عندما لا توجد أو تعزيز المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وفقاً لمبادئ باريس وتهيئة بيئة مواتية لها لتنفيذ ولاياتها بفعالية؛

(ب) ضمان التمويل الكافي للمؤسسات الوطنية مع ضمان استقلالها، لتمكينها من بناء القدرات قبل التشرّد الداخلي وزيادة سرعتها التنفيذية في تصديدها للتشرّد؛

(ج) ضمان وصول المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان بحرية ومن دون قيود إلى جميع المواقع والمجتمعات المتأثرة بالتشرّد الداخلي، بما في ذلك المناطق والأقاليم المتأثرة بالنزاعات الخاضعة لسيطرة الجهات الفاعلة غير الحكومية، من دون فرض قيود على دورها ومهامها؛

(د) تعزيز التدابير الأمنية المناسبة لضمان سلامة موظفي المؤسسات مع عدم عرقلة قدرتهم أو النيل منها فيما يخص الوصول إلى الضحايا والحفاظ على السرية.

٩٢- وينبغي للشركاء والمناخين الدوليين العاملين في مجال حقوق الإنسان والمجال الإنساني والتنمية القيام بما يلي:

(أ) العمل بشكل تعاوني مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في جميع مراحل التشرّد وبمنظورات طويلة الأجل لضمان معالجة جميع قضايا حقوق الإنسان على النحو المناسب؛

(ب) المساعدة في بناء القدرات التقنية والتنفيذية للمؤسسات الوطنية والتخطيط معها لوضع استراتيجيات الوقاية والتصدي، بما في ذلك فيما يتعلق بإيجاد الحلول الدائمة؛

(ج) تخطيط استراتيجيات لتقليص أو سحب العمليات والتمويل بالتعاون الوثيق مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان لضمان عدم وجود أي ثغرات في مجال الحماية؛

(د) ضمان التمويل الكافي من الميزانية العادية ودعم عمل المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان فيما يخص التشرّد الداخلي بما يكفي لمواصلة العمل في الأجل الطويل حتى يتم التوصل إلى حلول دائمة.